

УДК 340.132; 342.51(477); 343(477); 351.74, 86(477)

DOI 10.32782/2312-1815/2024-17-27

*Микола Шилін*

ORCID: 0000-0001-8169-9324

*Тетяна Коник*

ORCID: 0000-0002-5630-1190

## МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ В МИНУЛОМУ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ДЛЯ ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ В УМОВАХ ЇЇ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У статті проведено порівняльний аналіз сучасного національного законодавства з нормативно-правовими актами України періоду її становлення і розвитку щодо визначення повноважень суб'єктів забезпечення національної безпеки України. З'ясовано, що в чинних нормативно-правових актах на відміну від прийнятих у 1992–2017 рр. суб'єкти забезпечення національної безпеки України не визначені. Замість них визначено сектор безпеки і оборони України та його складові елементи, а також сфери, у яких вони забезпечують формування і реалізацію державної політики та їхні повноваження. При цьому в приписах чинних нормативно-правових актів спостерігається певна суперечність щодо визначення органів державної влади та органів місцевого самоврядування як елементів сектору безпеки і оборони України, а також віднесення одних і тих самих державних інституцій до різних її складників. Це свідчить про непослідовність законодавця у визначенні структурних елементів сектору безпеки і оборони, виникає сумнів у логічності та обґрунтованості формування їх переліку. Дискусійним убачається і визначення в чинному Законі «Про національну безпеку України» повноважень як суб'єкта сектору безпеки і оборони Міністерства внутрішніх справ України. Зокрема, це стосується певного підпорядкування МВС Державної прикордонної служби України і Національної гвардії України та покладання на цей правоохоронний орган функцій забезпечення формування державної політики у сферах, віднесених до компетенції діяльності зазначених державних інституцій. На думку авторів, концентрація (зосередження) в одній державній інституції, у даному разі МВС, значної частки силового блоку держави та розширення її повноважень за певних умов може створити загрозу конституційному ладу. На підставі цього дійшли висновку, що з метою удосконалення чинного законодавства доцільно ДПСУ і Національну гвардію України визначити в Законі України «Про національну безпеку» самостійними суб'єктами державної політики із забезпечення національної безпеки поряд із таким її суб'єктом, як СБ України. Водночас Національну гвардію України підпорядкувати Верховній Раді України і Президенту України, як це було зроблено відповідно до Закону України від 1991 р., для чого внести необхідні зміни, які б могли забезпечити чітке визначення всіх суб'єктів забезпечення національної безпеки України, їхніх повноважень та класифікації.

**Ключові слова:** державна політика, євроатлантична інтеграція, європейська інтеграція, законодавство, національна безпека, нормативно-правові акти, суб'єкти забезпечення, сектор безпеки і оборони.

**Вступ.** Забезпечення національної безпеки, безперечно, залежить від належного механізму формування і реалізації відповідної ефективної державної політики. У сучасний період проблема державної політики України із забезпечення національної безпеки, пошуку шляхів її удосконалення в умовах широкомасштабної військової агресії РФ набула особливої актуальності.

Організаційну основу політики становить сукупність органів законодавчої, виконавчої, судової влади, партійних і суспільно-політичних інститутів, груп тиску і т. ін. Наявність

і взаємодія вищезазначених структурних елементів надають політиці внутрішньої цінності, наділяють її постійним джерелом саморозвитку [1, с. 498].

Виходячи із цієї тези, організаційну основу державної політики із забезпечення національної безпеки становлять також відповідні суб'єкти – органи державної влади та інститути громадського суспільства у сфері правового регулювання соціальних відносин. Ці організаційні інститути є тією інституційною основою, що утворює державний механізм, завдяки практичній діяльності якого здійснюються формування та реалізація державної політики із забезпечення національної безпеки України. Для належного виконання ним цих функцій законодавством повинно бути чітко визначено правовий статус усіх його елементів. Розв'язання зазначеної проблеми потребує науково-методичного забезпечення, що можливо зробити за умов проведення відповідної наукової розвідки.

**Матеріал і методи дослідження.** Теоретичну основу запропонованого дослідження становлять наукові здобутки вітчизняних учених, насамперед: М.В. Коваліва та В.О. Івахи – щодо інституційної основи механізму забезпечення національної безпеки України; В.А. Ліпкана – відносно визначення повноважень такого суб'єкта забезпечення національної безпеки, як МВС; І.М. Дороніна – щодо організаційно-правових аспектів трансформації системи сектору безпеки і оборони; Т.А. Авакяна, який розглядав проблему безпекової політики України в умовах євроінтеграції.

За результатами вивчення наявних джерел можна стверджувати, що питанню порівняльного аналізу положень чинного законодавства України з нормативно-правовими актами періоду становлення і розвитку її як незалежної держави (1991–2017 рр.) увага практично не приділялася. У зв'язку із цим було опрацьовано всю вітчизняну нормативно-правову базу, що стосується визначеного предмета дослідження, особливу увагу при цьому приділено аналізу таких нормативно-правових актів, як:

*закони України:* «Про національну безпеку» від 21 червня 2018 р.; «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 р.; «Про державну прикордонну службу» від 03 квітня 2003 р.; «Про національну гвардію» від 04 листопада 1991 р.; «Про розформування національної гвардії» від 11 січня 2000 р.; «Про національну гвардію України» від 13 березня 2014 р.;

*проект Закону України* «Про органи внутрішніх справ» від 2 липня 2015 р.;

*Указ Президента України* «Про затвердження рішення РНБО «Про Стратегію національної безпеки України» від 14 вересня 2020 р.;

*Розпорядження Президента України* «Про затвердження Положення Про Міністерство внутрішніх справ України» від 07 жовтня 1992 р.;

*Постанова Верховної Ради України* «Про Концепцію (Основи державної політики) національної безпеки України» від 16 січня 1997 р.;

*Постанова Кабінету Міністрів України* «Про Затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28 жовтня 2015 р.

Для вирішення виокремленої проблеми було використано як загальнонаукові, так і спеціально-наукові методи дослідження. Так, метод (принцип) єдності логічного та історичного, або історико-логічний, використано як методологічну основу дослідження закономірностей виникнення і розвитку теорії та практики законодавчого визначення в Україні системи суб'єктів забезпечення національної безпеки. Зі спеціально-наукових методів було використано: формально-догматичний, або юридичний (юридіко-технічний), порівняльний, метод тлумачення правових норм (герменевтичний метод). Водночас перевагу віддано, насамперед, загальнонауковому методу порівняння та порівняльно-правовому і формально-догматичному. Загальнонауковий метод порівняння дав змогу з'ясувати історичну послідовність, генетичні зв'язки між явищами, що досліджувалися. Порівняльно-правовий метод (або компаративістський), який передбачає співставлення подібних юридичних понять, явищ

і процесів та встановлення їх специфіки, було застосовано для з'ясування спільного та відмінного у нормативно-правових актах, які в різний період формування і реалізації державної політики України визначали структуру та повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки. Політично-порівняльний аналіз як порівняно новаторський метод аналізу було використано з метою встановлення логічних закономірностей, пошуку переваг та властивостей положень нормативно-правових актів, що стосуються визначення в різний історичний період статусу суб'єктів забезпечення національної безпеки. Зокрема, його було взято за основу під час аналізу законотворчої діяльності в Україні щодо визначення повноважень окремих суб'єктів забезпечення національної безпеки в 1991–2017 рр. Окрім того, структурно-функціональний аналіз використано для визначення структури системи суб'єктів державної політики із забезпечення національної безпеки України, виокремлення нормативно-правових актів, що мали відношення до визначення правового статусу окремих суб'єктів сектору безпеки і оборони. Інституційний аналіз дав змогу з'ясувати завдання, сфери відповідальності у формуванні і реалізації державної політики правоохоронних органів та інших суб'єктів сектору безпеки України, що передбачені законодавством України. Формально-логічний підхід було використано у процесі узагальнення матеріалів та обґрунтування висновків. А такі теоретичні і логічні методи, як дедукція, індукція системний підхід, методи аналізу, синтезу, дали змогу запропонувати шляхи вдосконалення чинного законодавчого щодо визначення суб'єктів забезпечення національної безпеки та їхніх повноважень.

**Результати та обговорення.** Ефективність забезпечення національної безпеки України, безперечно, прямо залежить від рівня виконання своїх функцій відповідними суб'єктами, визначеними чинним законодавством. На жаль, ні в чинному Законі України «Про національну безпеку» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII [2], ні в Указі Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020, яким затверджено «Стратегію національної безпеки України» [3], на відміну від Закону України «Про основи національної безпеки» від 2003 р. [4], а також Концепції (Основи державної політики) Національної безпеки [5], які втратили чинність, суб'єкти забезпечення національної безпеки чітко не визначені.

Замість цього визначено сектор безпеки і оборони та його складові елементи, сфери, у яких вони забезпечують формування і реалізацію державної політики, та їхні повноваження, щодо чого виникають певні питання в контексті доцільності.

Відповідно до Політологічного енциклопедичного словника, організаційну основу політики становить сукупність органів законодавчої, виконавчої, судової влади, партійних і суспільно-політичних інститутів, груп тиску і т. ін., тобто система певних суб'єктів. Наявність і взаємодія вищезазначених структурних елементів надають політиці внутрішньої цінності, наділяють її постійним джерелом саморозвитку [1, с. 498].

Виходячи із цієї тези, організаційну основу державної політики із забезпечення національної безпеки становлять також відповідні суб'єкти – органи державної влади та інститути громадського суспільства у сфері правового регулювання соціальних відносин. Ці організаційні інститути є тією інституційною основою, що утворює державний механізм, завдяки практичній діяльності якої здійснюються формування та реалізація державної політики із забезпечення національної безпеки України.

М.В. Ковалів та В.О. Іваха, визначаючи інституційну основу механізму забезпечення національної безпеки України, стверджують, що вона поділяється на два рівня. При цьому до першого, вищого, рівня вони відносять такі організаційні інститути держави: глави держави; державної влади (законодавчої, виконавчої, судової); конституційного правосуддя; ради безпеки. До другого рівня – правоохоронні інститути, судові інститути, інститути державного контролю та нагляду, державні інститути виконавчого провадження; інститут цивільної оборони, інститути захисту від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру,

інститути розвідки, контррозвідки та охорони державних кордонів, а також силові інститути, найперше збройні сили, які виражають силовий компонент державного механізму забезпечення національної безпеки [6, с. 166–167].

У Законі України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 р. № 964-IV для цього була передбачена окрема ст. 4, згідно з якою суб'єктами забезпечення національної безпеки визнавалися: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; Національне антикорупційне бюро України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; органи і підрозділи цивільного захисту; громадяни України, об'єднання громадян [3].

Концепцією (Основами державної політики) національної безпеки України (затверджена Постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР) до суб'єктів забезпечення національної безпеки були віднесені державні органи, громадські організації та окремі громадяни. При цьому визначалися такі основні суб'єкти забезпечення національної безпеки: Український народ – громадяни України всіх національностей, Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Конституційний суд України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, Національний банк України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та воєнна організація держави, яка включала в себе Збройні сили України, Службу безпеки України, внутрішні війська, органи і підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Прикордонні війська України, військові підрозділи Міністерства України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від Чорнобильської катастрофи, інші військові формування, створені відповідно до Конституції України. Водночас у цій Концепції були визначені повноваження зазначених суб'єктів [4].

Як бачимо, у Законі України «Про основи національної безпеки» та Концепції щодо визначення суб'єктів забезпечення національної безпеки є певні розбіжності. Зокрема, у Законі України «Про основи національної безпеки» на відміну від Концепції (Основа державної політики) національної безпеки України суб'єктами забезпечення національної безпеки визначається не український народ – громадяни України всіх національностей, а громадяни України і об'єднання громадян, Державна прикордонна служба України, а не Прикордонні війська України, які включені поряд зі Службою безпеки України, внутрішніми військами, органами і підрозділами Міністерства внутрішніх справ України та військовими підрозділами Міністерства України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від Чорнобильської катастрофи до воєнної організації держави. Водночас, згідно із Законом, на відміну від Концепції до суб'єктів забезпечення національної безпеки не відносяться Конституційний суд та прокуратура України. Але додатково в ньому відповідними суб'єктами визначаються місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, а також такі новоутворені державні інституції в Україні, як Служба зовнішньої розвідки України і Національне антикорупційне бюро України.

У Законі України «Про національну безпеку» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII замість визначення суб'єктів забезпечення національної безпеки йдеться про сектор безпеки і оборони України, який, згідно з п. 1 ст. 12, складається з чотирьох взаємопов'язаних складників: сил безпеки; сил оборони; оборонно-промислового комплексу; громадян та громадських об'єднань, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки [1]. При цьому зміст цього припису певним чином суперечить п. 2 ст. 12, а також ст. 1 цього ж нормативно-правового акту, де визначаються поняття сектору безпеки та його зазначених елементів. Так, відповідно

до ст. 1, *сектор безпеки і оборони* – система органів державної влади, Збройних сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України (п. 16).

А згідно з п. 2 ст. 12, до складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони.

Таким чином, виходячи зі змісту цієї статті чинного Закону України, інші державні органи, зокрема система органів державної влади та органи місцевого самоврядування, не є елементами складу сектору безпеки і оборони, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України (п. 16 ст. 1). Але якщо вони виконують, як слідує із зазначених вище положень Закону, свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони, то їх теж необхідно визнати суб'єктами забезпечення національної безпеки.

Окрім того, у п. 1 ст. 12 відсутній такий елемент сектору безпеки і оборони, як інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України, а також система органів державної влади, відповідно передбачені у пунктах 17 та 16 ст. 1 Закону. Це свідчить про непослідовність законодавця у визначенні структурних елементів сектору безпеки і оборони. Отже, виникає сумнів у логічності та обґрунтованості формування даного переліку.

Під час визначення понять елементів сектору безпеки спостерігається також віднесення одних і тих самих державних інституцій до різних її складників. Так, і до сил безпеки (п. 17), і до сил оборони (п. 18) віднесено правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями. При цьому вони різняться тим, що у визначенні поняття сили безпеки йдеться не про органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, а про *державні (виділено авторами)* органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, а також у першому випадку це органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України, а у другому – органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави.

У даному разі, на нашу думку, логічним було б віднести до сектору оборони не правоохоронні та розвідувальні органи, органи (державні органи) спеціального призначення з правоохоронними функціями, а оборонно-промисловий комплекс, який відповідно до п. 13 ст. 1 «Визначення термінів» Закону України «Про національну безпеку» це – сукупність органів державного управління, підприємств, установ і організацій промисловості та науки, що розробляють, виробляють, модернізують і утилізують продукцію військового призначення, надають послуги в інтересах оборони для оснащення та матеріального забезпечення сил безпеки і сил

оборони, а також здійснюють постачання товарів військового призначення та подвійного використання, надання послуг військового призначення під час виконання заходів військово-технічного співробітництва України з іншими державами.

Доволі дискусійним убачається і визначення у Законі України «Про національну безпеку» повноважень як суб'єкта сектору безпеки і оборони МВС України. Відповідно до цього нормативно-правового акту, *Міністерство внутрішніх справ України* є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах:

1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання громадської безпеки і правопорядку, а також надання поліцейських послуг;

2) захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

3) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

4) міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Діяльність Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій і Державної міграційної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України, який відповідає за формування державної політики у сферах, що належать до компетенції Міністерства внутрішніх справ України, здійснює повноваження, визначені законодавством України [1]. Законом України «Про основи національної безпеки України» МВС України на відміну від СБУ та Державної прикордонної служби як суб'єкт забезпечення національної безпеки окремо не виділявся. Зі змісту ст. 4 зазначеного Закону МВС України відносилося до такого елемента системи суб'єктів забезпечення національної безпеки, як міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а повноваженнями, відповідно до ст. 9 цього ж нормативно-правового акту, з урахуванням відношення до правоохоронного органу, визначалося ведення боротьби зі злочинністю і протидія тероризму, забезпечення захисту і врятування населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру [3].

У Концепції (основах державної політики) національної безпеки України МВС України як суб'єкт системи національної безпеки визначалося елементом воєнної організації держави [4]. А відповідно до Положення Про МВС України, яке було введено в дію Розпорядженням Президента України від 07 жовтня 1992 р., на МВС покладено реалізацію державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, що організує і координує діяльність органів внутрішніх справ із боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. Основними завданнями МВС є забезпечення запобігання злочинам, їх припинення, розкриття і розслідування, розшуку осіб, які вчинили злочини, ужиття заходів з усунення і умов, що сприяють учиненню правопорушень, забезпечення виконання кримінальних покарань, участь у ресоціалізації засуджених, організації роботи, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху та пожежної безпеки [7].

Один із провідних вітчизняних науковців В.А. Ліпкан, який започаткував теорію національно-безпекознавства, посилаючись на Концепцію розвитку МВС України у XXI ст., стверджує, що до основних завдань цього відомства у сфері національної безпеки належать:

- гарантування особистої безпеки громадян, захист їхніх прав, свобод і законних інтересів;
- охорона й забезпечення громадського порядку; попередження правопорушень та їх усунення; забезпечення громадської безпеки та безпеки дорожнього руху;
- охорона навколишнього природного середовища; захист усіх форм власності від злочинного посягання;
- виявлення й розкриття злочинів, розшук осіб, які їх учинили;
- здійснення системи заходів щодо відновлення нормального функціонування об'єктів безпеки у регіонах, що потерпіли у результаті виникнення надзвичайних ситуацій;
- виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень та гарантування безпеки інших цінностей особи, суспільства і держави, а також участь у заходах щодо гарантування національної безпеки за межами України відповідно до міжнародних угод, укладених або визнаних Україною [8, с. 106].

Висновок щодо певної обмеженості ролі МВС як суб'єкта системи національної безпеки функцією забезпечення правопорядку і громадської безпеки в Україні поділяють й інші вітчизняні науковці. Так, зокрема, Т.А. Авакян зазначає, що МВС як суб'єкт реалізації безпекової політики здійснює правоохоронну діяльність у напрямі забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, а також надання поліцейських послуг, завдяки чому забезпечує упорядкованість та охорону суспільно значущих правових відносин [9, с. 129–130].

Підтримуючи зазначену позицію, уважаємо, що розширення чинним Законом «Про національну безпеку України» окремих функцій МВС як елемента системи суб'єктів забезпечення національної безпеки є недостатньо обґрунтованим. Зокрема, це стосується певного підпорядкування МВС Державної прикордонної служби України та покладання на МВС формування і реалізацію державної політики у сферах захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Державна прикордонна служба, відповідно до ст. 6 Закону України «Про державну прикордонну службу», є правоохоронним органом спеціального призначення і має такі складники: Центральний орган виконавчої влади та територіальні органи Центрального органу виконавчої влади, які реалізують державну політику у сфері охорони державного кордону. На ДСПУ покладено завдання щодо забезпеченості недоторканості державного кордону та охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні (ст. 1), а функціями є:

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах із метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;
- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків їх незаконного переміщення;
- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконання зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;
- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної, оперативно-розшукової діяльності та контррозвідувальних заходів в інтересах забезпечення захисту державного кордону згідно із законами України «Про розвідувальні органи», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про контррозвідувальну діяльність»;
- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні та в межах контрольованих прикордонних районів;

- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом;
- участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади та посадових осіб»;

- координація у мирний час діяльності утворених відповідно до законів України військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаних із захистом державного кордону України, відповідно до ч. 3 ст. 2 Закону України «Про державний кордон України»;

- координація діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону України, пропуску з тимчасово окупованої території України або беруть участь у забезпеченні державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду-виїзду. Виконання зазначених у першій частині цієї статті Закону функцій є оперативно-службовою діяльністю ДСПУ [10].

З урахуванням зазначених завдань і функцій ДСПУ, їх важливості вбачається за доцільне визначити її у Законі України «Про національну безпеку» самостійним суб'єктом державної політики із забезпечення національної безпеки поряд із таким її суб'єктом, як СБ України.

Подібна ситуація з іншим державним органом – Національною гвардією України. Законом України «Про національну гвардію» від 04.11.1991 № 1774-XII (*утратив чинність на підставі Закону № 1363-XIV від 11.01.2000. ВВР, 2000, № 8, с. 48*) Національна гвардія підпорядковувалася Верховній Раді України, безпосереднє керівництво Національною гвардією покладалося на командуючого, який призначався Верховною Радою України за поданням Президента на п'ять років. Заступники командуючого Національної гвардії призначалися на посади Президентом України за поданнями командуючого (ст. 11). У Національній гвардії створювалася військова рада, персональний склад якої затверджувався Президентом України (ст. 12) [11]. На підставі Закону України № 1363-XIV від 11.01.2000 Національна гвардія була розформована [12].

Законом України від 13 березня 2014 р. № 876-VII Національну гвардію України було створено повторно. При цьому в зазначеному нормативно-правовому акті було наголошено, що Національна гвардія України є військовим формуванням із правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ [13]. У липні 2015 р. Верховною Радою України було розглянуто проєкт Закону України «Про органи внутрішніх справ» [14], у якому Національна гвардія України визначалася одним з елементів системи органів внутрішніх справ. А у жовтні цього ж року Постановою Кабінету Міністрів України, яка набрала чинності одночасно із Законом України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII «Про національну поліцію», було затверджено Положення про Міністерство внутрішніх справ України [15]. Згідно з ним, основними завданнями МВС України було передбачено забезпечення формування державної політики у сферах, віднесених до компетенції діяльності Державної прикордонної служби, Національної гвардії, Митної служби України і Національної поліції. На нашу думку, Національну гвардію України, як і ДПСУ, доцільно визначити самостійним суб'єктом сектору безпеки і оборони України та підпорядкувати її Верховній Раді України і Президенту України по аналогії з приписами Закону України від 1991 р.

Концентрація (зосередження) в одній державній інституції, у даному разі МВС, значної частки силового блоку держави за певних умов може створити загрозу конституційному ладу. У цьому контексті слід згадати деякі події минулого. Одним з організаторів і керівників так званого ГК ЧП у колишньому СРСР у 1991 р. був В. Крючков, який очолював КДБ. Ця структура вважалася монстром, оскільки у її складі перебували контррозвідувальні органи, Прикордонні війська, розвідувальні органи, підрозділи урядового зв'язку, тобто КДБ СРСР мав значний силовий потенціал, який міг відіграти вирішальну



роль в організації військового перевороту і захопленні влади. Зазначене скоріше і було прийнято до уваги законодавцем в Україні під час створення вітчизняних спецслужб та їх реформування на початку її становлення як самостійної, незалежної, соборної, правової держави. Так, під час створення Національної служби безпеки України, а потім Служби безпеки України та подальшого її реформування були виведені з її складу і набули самостійного статусу Державна прикордонна служба, Служба зовнішньої розвідки, Управління державної охорони та Державна служба.

На окремі недоліки чинного законодавства з визначення статусу складників сектору безпеки і оборони звертає увагу І.М. Доронін. На його думку, причиною цього є незавершеність адміністративно-правової реформи [16, с. 233].

#### **Висновки.**

1. Однією з головних передумов формування дієвої державної політики у сферах національної безпеки і оборони є розвиток відповідного сектору держави як основного інструменту реалізації цієї політики.

2. Заміна законодавцем у Законі України «Про національну безпеку» визначення суб'єктів забезпечення національної безпеки України на визначення складників сектору безпеки і оборони вбачається невиправданою і є свідченням порушення законодавцем юридичної техніки створення зазначеного нормативно-правового акту.

3. Закону «Про національну безпеку» в контексті визначення складників сектору безпеки і оборони притаманна внутрішня неузгодженість окремих його положень, а у структурі та змістовній побудові положень, що мають до них відношення, спостерігається алогічність.

4. Оскільки ефективність протидії загрозам національній безпеці, гарантування безпечного функціонування і сталого розвитку нашої держави, насамперед, залежить від належного виконання функцій такими суб'єктами забезпечення національної безпеки, як Служба безпеки України, Міністерство оборони України, Збройні сили України, Міністерство внутрішніх справ України, удосконалення законодавчого визначення їхніх повноважень набуває особливої актуальності і значущості.

5. Для вдосконалення концептуальних засад державної політики із забезпечення національної безпеки вважається за доцільне у Законі України «Про національну безпеку» внести відповідні зміни щодо чіткого визначення суб'єктів забезпечення національної безпеки України, їхніх повноважень та класифікації. Із цією метою, зокрема, використати позитивний досвід минулого з вирішення зазначеної проблеми, на що звернуто увагу вище.

Перспективою подальших розвідок у цьому напрямі можуть бути:

– шляхи вдосконалення чинного законодавства з визначення повноважень інститутів громадського суспільства (громадян, громадських об'єднань та організацій) як суб'єктів забезпечення національної безпеки України;

– форми участі у забезпеченні національної безпеки народу України та їх нормативно-правове визначення.

#### **Література:**

1. Політологічний енциклопедичний словник упоряд. В.П. Горбатенко ; за ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенко. 2-е вид., доп. і перероб. Київ : Генеза, 2004. 736 с.
2. Про національну безпеку : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
3. Про затвердження рішення РНБО «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>
4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. *ВВР*. 2003. № 39. Ст. 351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text>

5. Про Концепцію (Основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 3/97-ВР. *ВВР*. 1997. № 10. Ст. 850. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Ковалів М.В., Іваха В.О. Державно-правовий механізм забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2015. Вип. 4(97). С. 162–169.
7. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Розпорядження Президента України від 07 жовтня 1992 р. № 157/92-рп. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157/92-рп#Text>
8. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навчальний посібник. 2-е вид. Київ : КНТ, 2009. 576 с.
9. Авакян Т.А. Безпекова політика України в умовах євроінтеграції. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4(97). С. 125–133.
10. Про державну прикордонну службу : Закон України від 03 квітня 2003 р. № 661-IV. *ВВР*. 2003. № 27. Ст. 208. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>
11. Про національну гвардію : Закон України від 04 листопада 1991 р. № 1774-XII. *ВВР*. 1992. № 1. Ст. 1 (*утратив чинність на підставі Закону № 1363-XIV від 11.01.2000*). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-12#Text>
12. Про розформування національної гвардії : Закон України від 11 січня 2000 р. № 1363-XIV. *ВВР*. 2000. № 8. Ст. 48. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-14#Text>
13. Про національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII. *ВВР*. 2014. № 17. Ст. 594. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>
14. Проект Закону України «Про органи внутрішніх справ» від 02 липня 2015 р. № 579-VIII. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54672](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672)
15. Про Затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>
16. Доронін І.М. Організаційно-правові аспекти трансформації системи сектору безпеки і оборони. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 230–233.

### References:

1. Horbatenko, V.P. (Ed.), Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.), Babkin, V.D. (Ed.), & Horbatenko, V.P. (Ed.). (2004). *Politychnyi entsyklopedychnyi slovnyk* [Political encyclopedia dictionary] (2nd ed., rev. and enl.). Kyiv: Henesa. [in Ukrainian]
2. Pro natsionalnu bezpeku [On national security], Law of Ukraine No. 2469-VIII, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), No. 31, art. 241 (2018). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukrainian]
3. Pro zatverdzhennia rishennia RNBO «Pro Stratehiyu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» [On approval of the NSDC decision «On the national security strategy of Ukraine»], Decree of the President of Ukraine No. 392/2020 (2020). <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> [in Ukrainian]
4. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy [On the fundamentals of national security of Ukraine], Law of Ukraine No. 964-IV, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), No. 39, art. 351 (2003). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15#Text> [in Ukrainian]
5. Pro Kontsepciyu (Osnovy derzhavnoi polityky) natsionalnoi bezpeky Ukrainy [On the concept (fundamentals of state policy) of national security of Ukraine], Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine No. 3/97-VR, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), No. 10, art. 850 (1997). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian]
6. Kovaliv, M.V., & Ivakha, V.O. (2015). Derzhavno-pravovyi mekhanizm zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [State-legal mechanism of ensuring national security]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnih sprav. Seriya yurydychna*, 4(2015), 162–169. [in Ukrainian]

7. Pro zatverdzhennia Polozhennia Pro Ministerstvo vnutrishnih sprav Ukrainy [On approval of the regulation on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine], Resolution of the President of Ukraine No. 157/92-rp (1992). <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157/92-p#Text> [in Ukrainian]
8. Lipkan, V.A. (2009). *Natsionalna bezpeka Ukrainy: Navchalnyi posibnyk* [National security of Ukraine: Textbook] (2nd ed.). Kyiv: KNT. [in Ukrainian]
9. Avakyan, T.A. (2015). Bezpekova politika Ukrainy v umovah yevrointehratsii [Security policy of Ukraine in the context of European integration]. *Naukovyi Visnyk Natsionanoi akademii vnutrishnih sprav*, (4)97, 125–133. [in Ukrainian]
10. Pro derzhavnuyu prykordonnu sluzhbu [On the State Border Service], Law of Ukraine No. 661-IV, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), No. 27, art. 208 (2003). <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> [in Ukrainian]
11. Pro natsionalnu gvardiyu [On the National Guard], Law of Ukraine No. 1774-XII, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), No. 1, p. 1 (1992). Repealed by Law No. 1363-XIV of January 11, 2000. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1774-12#Text> [in Ukrainian]
12. Pro rozformuvannya natsionalnoi gvardiyi [On the disbandment of the National Guard], Law of Ukraine No. 1363-XIV, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), No. 8, p. 48 (2000). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-14#Text> [in Ukrainian]
13. Pro natsionalnu gvardiyu Ukrainy [On the National Guard of Ukraine], Law of Ukraine No. 876-VII, Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), No. 17, art. 594 (2014). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text> [in Ukrainian]
14. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro orhany vnutrishnikh sprav» [Draft Law of Ukraine «On internal affairs bodies»], No. 579-VIII (2015). [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54672](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672) [in Ukrainian]
15. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 zhovtnya 2015 r. No. 878 Pro Zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy, yaka nabrala chynnosti odnochachasno iz zakonon Ukrainy vid 2 lyulya 2015 roku No. 580-VIII [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 28, 2015, No. 878]. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian]
16. Doronin, I.M. (2019). Organizatsiyno-pravovi aspekty transformatsii systemy sektora bezpeky i oborony [Organizational and legal aspects of the transformation of the security and defense sector system]. *Porivnyalno-analitychne pravo*, (6), 230–233. [in Ukrainian]

**Mykola Shylin, Tetiana Konyk. Possibilities of using the legislative definition of the powers of the subjects of ensuring the national security of Ukraine in the past to improve them in the context of its European and Euro-Atlantic integration**

*The article makes a comparative analysis of current national legislation with the legal acts of Ukraine during its formation and development to determine the powers of the subjects to ensure the national security of Ukraine. It is found that in the current legal acts, unlike the legislation of 1991–2017, the subject of ensuring the national security of Ukraine still needs to be defined. Instead, they represent the security and defense sector of Ukraine and its constituent elements, as well as the areas in which they ensure the formation and implementation of the State policy and their powers. At the same time, there is a certain contradiction in the provisions of the current legal acts regarding the definition of state authorities and local self-government bodies as elements of the security and defense sector of Ukraine, as well as the attribution of the same state institutions to different components of the industry. This indicates the legislator's inconsistency in defining the security and defense sector's structural elements and raises doubts about their list's logic and validity. The definition in the Law of Ukraine «On National Security of Ukraine» of the powers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a subject of the security and defense sector is also debatable. In particular, this concerns certain subordination of the State Border Guard Service of Ukraine and the National Guard to the MIA and entrusting this law enforcement agency with the functions of ensuring the formation of state policy in the areas within the competence of these state institutions. In the authors' view, concentration (concentration) of*

*a significant share of the state's power bloc in one state institution, in this case, the MIA, and expansion of its powers under certain conditions may threaten the constitutional order. Based on this, they concluded that to improve the current legislation on defining the state policy on national security, it is advisable to determine the SBGS and the National Guard in the Law of Ukraine «On National Security» as independent subjects of the state policy on national security along with such a subject as the Security Service of Ukraine. At the same time, the National Guard should be subordinated to the Verkhovna Rada and the President of Ukraine, similar to the way it was done under the 1991 Law of Ukraine, and the necessary amendments should be made to ensure a clear definition of all subjects of national security, their powers and classification.*

**Key words:** *state policy, Euro-Atlantic integration, European integration, legislation, national security, regulatory acts, security providers, security and defence sector.*